

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'8 ottobre 2014;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del TFUE;

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 11 luglio 2012 Consip S.p.A., per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha indetto una gara comunitaria a procedura aperta per l'affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, per gli Istituti Scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della Pubblica Amministrazione (di seguito anche "gara Consip").

2. In 8 dei 10 lotti aggiudicati sono risultati vincitori il CNS - Consorzio Nazionale Servizi Società cooperativa, in ATI con EXITone e Kuadra (di seguito ATI 1), e la società Manutencoop Facility Management S.p.A.. Gli elementi che emergono dall'analisi dello svolgimento delle procedure,

inducono a ritenere - per le ragioni di seguito illustrate - che tale risultato possa essere attribuibile ad un coordinamento delle società partecipanti, in violazione della normativa a tutela della concorrenza.

II. LE PARTI

3. Il CNS - Consorzio Nazionale Servizi Società cooperativa (di seguito CNS) è una società cooperativa senza finalità di lucro, con sede legale in Bologna, Via della Cooperazione n. 3, costituita nel 1977 e aderente alla Lega Nazionale delle Cooperative. Il consorzio i) acquisisce appalti e commesse di lavoro, stipulando i contratti con le committenze, pubbliche e private, ii) garantisce la corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali tramite la struttura, le attrezzature ed il personale delle associate alle quali affida in esecuzione il lavoro; iii) fornisce supporto alle associate per il miglioramento dei livelli di qualità dei servizi e dell'organizzazione aziendale. Gli ambiti merceologici in cui opera sono: *facility management*, energia, ecologia, pulizie, ristorazione, logistica, servizi museali e gestioni varie (prestazioni collegate alla gestione degli interventi biomedicali e ai servizi assistenziali). Ad oggi il CNS conta 209 associate dislocate sull'intero territorio nazionale.

4. Manutencoop Facility Management S.p.A. (di seguito, MFM) è una società, con sede legale in Zola Predosa (Bologna) - Via Ubaldo Poli 4, attiva nel settore dell'*integrated facility management* e in particolare nella gestione e nell'erogazione di servizi integrati rivolti agli immobili, al territorio ed a supporto dell'attività sanitaria. MFM aderisce al consorzio CNS.

MFM fa parte del gruppo Manutencoop guidato dalla società Manutencoop Società Cooperativa (di seguito, MSC). MSC, a sua volta, è una società partecipata da oltre 700 soci lavoratori e oltre 700 soci sovventori. Sulla base delle rilevanti disposizioni normative con riferimento ai soci lavoratori nonché delle disposizioni statutarie in relazione ai soci sovventori, nessuno dei soci può esercitare il controllo di MSC. Il gruppo Manutencoop è attivo nei settori dell'Integrated Facility Management, nella prestazione di servizi ambientali e nelle attività di vendita immobiliare.

5. EXITone S.p.A. è un'azienda, con sede legale in Roma, Via Bissolati 20, attiva nella gestione patrimoni immobiliari, gestione di servizi alla sanità, gestione sistemi energetici, gestione ambientale. EXITone fa parte del

gruppo STI, attivo nello sviluppo di modelli di Asset Management orientati alla gestione ed alla valorizzazione del territorio, del costruito e dell'ambiente, nonché ad attività di Project Management in ambito sanitario e di valorizzazione dell'*asset* ospedaliero.

Il gruppo STI è composto dalla Holding Industriale, STI S.p.A., e dalle società controllate operanti nel settore del management (EXITone S.p.A., Poliedra Sanità S.p.A., Poliedra Ingegneria Clinica S.r.l., Gestione Integrata S.r.l., GEFIntermediazioni S.r.l., IdeaRE S.p.A.) e nel settore dell'investment (ITS S.r.l.).

6. Kuadra S.p.A. (di seguito Kuadra) è una società, con sede legale in Genova, Corso Torino 1/10, che svolge attività nel settore dei servizi di pulizia di immobili civili, industriali e commerciali, sia pubblici che privati. Il 68,3% del capitale di Kuadra è detenuto da Esperia S.p.A., mentre le restanti quote sono suddivise tra Impresa Isolabella S.r.l. (22,55%), Telekna S.r.l. (2,86%) e una persona fisica (1,17%).

III. IL DISEGNO DELLA PROCEDURA DI GARA

7. La gara Consip per l'affidamento dei servizi di pulizia nelle scuole è suddivisa in 13 lotti, definiti con un criterio geografico. L'importo totale della base d'asta ammonta a circa 1,63 miliardi di euro, per un periodo di due anni, rinnovabili per un altro anno. Il valore approssimativo di ciascun lotto è mediamente intorno ai 100 milioni di euro, ma raggiunge, per i lotti 4 e 11, un importo pari a quasi 200 milioni di euro, come rappresentato nella seguente Tabella.

Tabella 1

Lotto	Valore	Area di riferimento
1	110,6 mln	Valle d' Aosta, Piemonte e Liguria
2	95,2 mln	Emilia Romagna
3	83,8 mln	Toscana
4	192,2 mln	Sardegna e Lazio
5	95,1 mln	Lazio
6	196,8 mln	Campania
7	91,2 mln	Campania
8	105 mln	Lombardia e Trentino
9	93,8 mln	Friuli Venezia Giulia e Veneto
10	112,5 mln	Umbria, Marche, Abruzzo e Molise
11	194,3 mln	Puglia
12	89,8 mln	Calabria e Basilicata
13	172,3 mln	Sicilia

8. L'aggiudicatario di ciascun lotto stipula una Convenzione per l'affidamento dei servizi di pulizia e, qualora richiesti, di ausiliario, ripristino della funzionalità degli immobili, giardinaggio e disinfestazione presso le scuole e le amministrazioni beneficiarie di tali servizi. Al verificarsi di alcune condizioni specificate nella documentazione di gara, inoltre, il fornitore ha l'obbligo di fornire ulteriori servizi, fino a concorrenza degli ulteriori importi previsti, in aggiunta all'importo massimo di base, per ciascun lotto. L'ammontare di tali ulteriori importi varia dai 16 ai 39 milioni di euro.

9. A ciascun concorrente che risulti primo in graduatoria provvisoria per più lotti, potranno essere aggiudicati al massimo tre lotti, da selezionare sulla base di un criterio di rilevanza economica¹.

10. Il criterio di aggiudicazione adottato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In particolare, le offerte si articolano in offerta tecnica e offerta economica. Il punteggio massimo associato all'offerta tecnica è di 60 punti, mentre il punteggio massimo conseguibile tramite l'offerta economica ammonta a 40 punti. Il punteggio dell'offerta economica dipende dall'entità dei ribassi offerti dai partecipanti sull'importo a base d'asta.

11. Il valore posto come base d'asta è stato ottenuto a partire dal costo del personale interno delle scuole che, in precedenza, svolgeva il medesimo servizio, ma che successivamente non è stato riconfermato dalle strutture (le quali hanno pertanto dovuto affidare il servizio a soggetti terzi).

12. Per ciascuna voce di prezzo, tali sconti vengono convertiti in un punteggio economico per mezzo di una formula matematica. La suddetta formula è tale per cui il punteggio economico generato dipende anche dallo sconto medio e dallo sconto massimo offerto per la voce di prezzo in esame².

¹ Tale limite di tre lotti può essere derogato in alcune ipotesi: si tratta, ad esempio, del caso in cui il concorrente che si sia già aggiudicato tre lotti (individuati con il criterio della rilevanza economica), in relazione a ulteriori lotti sia l'unico a presentare un'offerta o comunque a essere presente nella graduatoria provvisoria, o sia l'unico a presentare un'offerta valida.

² In particolare, la formula utilizzata per il calcolo del punteggio economico è la seguente:

$$PE_i = PE_{i,max} * \begin{cases} 0,85 * \frac{R_i}{R_{i,med}}, & R_i \leq R_{i,med} \\ \left[0,85 + (0,15) * \frac{R_i - R_{i,med}}{R_{i,max} - R_{i,med}} \right], & R_i > R_{i,med} \end{cases}$$

ove:

PE_i e $PE_{i,max}$ rappresentano rispettivamente il punteggio economico attribuito e il punteggio economico massimo attribuibile per la i-esima voce di prezzo;

R_i , $R_{i,med}$ e $R_{i,max}$ rappresentano rispettivamente il ribasso offerto dal concorrente considerato, la media del totale dei ribassi e il ribasso massimo tra quelli offerti dai concorrenti, in relazione alla i-esima voce di prezzo.

13. Va rilevato, a riguardo, che il punteggio economico di ciascuna offerta viene determinato tramite una formula matematica che, per sua struttura, al ridursi del livello del ribasso medio calcolato per il totale dei concorrenti, riduce il vantaggio ottenibile sugli altri partecipanti (in termini di punteggio per la graduatoria) tramite uno sconto particolarmente accentuato. In altri termini, quando il ribasso medio si riduce, formulare un ribasso più aggressivo del proprio concorrente diventa via via meno determinante per l'aggiudicazione del lotto. In tale contesto, in presenza di una media dei ribassi presentati in gara contenuta, un'impresa che concorra alla aggiudicazione del lotto forte di un elevato punteggio tecnico, potrebbe risultare avvantaggiata rispetto a rivali che puntino invece maggiormente sulla aggressività delle offerte economiche.

IV. L'ESITO DELLA GARA

14. La procedura di gara summenzionata è stata aggiudicata a partire dal settembre 2013 e, in particolare, tra l'11 e il 13 settembre 2013 sono stati aggiudicati nove dei tredici lotti previsti e il 27 novembre 2013 è stato aggiudicato il lotto 12³.

15. Come premesso, dagli accertamenti effettuati è emerso che dei 10 lotti sinora aggiudicati, 8 sono stati vinti, in parti uguali, dall'ATI 1 (di cui fa parte il CNS) e da MFM. Né l'ATI 1, né MFM, hanno invece partecipato all'aggiudicazione dei rimanenti due lotti (11 e 12). Degli 8 lotti da essi complessivamente vinti, 3 sono stati aggiudicati all'ATI 1 e 3 a MFM stante il limite massimo di lotti aggiudicabili previsto dal disciplinare di gara (cfr. *infra*).

16. Con riferimento all'assegnazione di tali lotti, avvenuta integralmente tra l'11 e il 13 settembre 2013, sia la ATI 1 che MFM hanno conseguito un punteggio tecnico piuttosto elevato per tutti i lotti per cui hanno concorso, pari o di poco inferiore a *[omissis]** e in genere superiore a quello degli altri partecipanti. Con riferimento alle offerte economiche relative alle suddette aggiudicazioni, si riportano gli sconti medi offerti dall'ATI1 e da MFM (cfr. Tabella 2).

³ Allo stato, i lotti 6, 7 e 13 risultano ancora non assegnati.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

Tabella 2

Lotto	ATI 1	MFM	Vincitore
1 (110,6 mln)	[35-40%]	-	ATI 1
2 (95,2 mln)	-	[45-50%]	MFM
3 (83,8 mln)	[30-35%]	[45-50%]	Dussman Service S.r.l.*
4 (192,2 mln)	[35-40%]	-	ATI 1
5 (95,1 mln)	[35-40%]	-	ATI A7**
8 (105 mln)	-	[45-50%]	MFM
9 (93,8 mln)	[30-35%]	[45-50%]	MFM
10 (112,5 mln)	[35-40%]	-	ATI 1

*Il partecipante che ha conseguito il punteggio complessivo più alto è stata MFM, la quale ha tuttavia raggiunto il numero massimo di lotti aggiudicabile.

**Il partecipante che ha conseguito il punteggio complessivo più alto è stata ATI 1, la quale ha tuttavia raggiunto il numero massimo di lotti aggiudicabile.

17. Nei lotti in cui vince l'ATI 1 (incluso il lotto 5, poi assegnato ad altra ATI a causa del raggiungimento del limite massimo di lotti aggiudicabili), MFM non si presenta affatto. Viceversa, nei lotti in cui vince MFM (incluso il lotto 3, poi assegnato alla società Dussman Service S.r.l. a causa del raggiungimento del limite massimo di lotti aggiudicabili), l'ATI 1 non partecipa (in due casi) oppure presenta un'offerta inferiore a quelle presentate negli altri lotti (negli altri due casi).

V. VALUTAZIONI

a) Il mercato interessato

18. La condotta oggetto del presente procedimento interessa il settore dei servizi di pulizia, con specifico riferimento ai servizi destinati agli immobili, nonché altri servizi ad essi collegati, volti al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili medesimi.

19. Nel caso di specie, la stazione appaltante è Consip S.p.A., la quale per conto del conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha bandito una gara comunitaria a procedura aperta per l'affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, per gli Istituti Scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della Pubblica Amministrazione. La gara, suddivisa in 13 lotti, ha coperto l'intero territorio nazionale.

20. Ne deriva che nel caso in esame, in aderenza al consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di intese⁴, il mercato rilevante del prodotto

⁴ Cfr., da ultimo, C.d.S. 13 giugno 2014, n. 3032, in relazione al caso I731 – Gare Campane.

appare individuabile con riferimento ai servizi di pulizia e agli altri servizi, tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, oggetto della procedura di aggiudicazione in esame e in relazione alla quale si hanno, allo stato, evidenze di un presunto coordinamento. La dimensione geografica di tale mercato sembra coincidere con l'ambito territoriale nel quale è avvenuta la suddetta gara, ossia con l'intero territorio nazionale.

b) la qualificazione dell'intesa

21. Quanto sopra rappresentato in relazione allo svolgimento della gara Consip in esame induce a ritenere che le società facenti parte dell'ATI 1 (CNS, EXITone e Kuadra) e MFM abbiano posto in essere condotte volte alla ripartizione di 8 dei 10 lotti finora aggiudicati, con l'eccezione dei lotti 11 e 12, per i quali le Parti non hanno concorso affatto.

22. Infatti, si noti come l'ATI 1 e MFM si siano aggiudicati, in prima istanza, 4 lotti ciascuna. Entrambi i tali soggetti, successivamente, hanno dovuto rinunciare al lotto di importo minore, coerentemente con quanto previsto dal disciplinare di gara.

23. Particolarmente significativa appare l'analisi della condotta tenuta da ciascuno dei due soggetti in relazione ai quattro lotti che sono stati vinti dall'altro soggetto. MFM, infatti, non presenta alcuna offerta per l'aggiudicazione dei quattro lotti che risulteranno vinti dalla ATI 1. La ATI 1, a sua volta, non partecipa alle procedure di aggiudicazione di due dei quattro lotti vinti da MFM (lotti n. 2 e 8), mentre per gli altri due lotti (lotti n. 3 e 9) partecipa presentando un'offerta piuttosto contenuta, inferiore alle offerte dalla stessa presentate per l'aggiudicazione degli altri lotti.

24. La partecipazione dell'ATI 1 nei due lotti vinti da MFM, associata a offerte economiche poco aggressive (che hanno ridotto quindi il livello di ribasso medio), oltre a non minacciare la vittoria di MFM e quindi a non perturbare la presunta ripartizione dei lotti, potrebbe avere addirittura facilitato tale vittoria rispetto a terzi partecipanti, per via delle caratteristiche della formula utilizzata per il calcolo del punteggio economico.

25. La sistematica assenza di evidenze di un effettivo confronto competitivo tra l'ATI 1 e MFM, sia in termini di mancata partecipazione che di scarsa aggressività delle offerte presentate, induce a ritenere che l'esito della gara sia riconducibile ad un coordinamento tra le parti, volto alla ripartizione dei lotti posti a gara, in violazione della normativa a tutela della concorrenza.

26. L'ipotesi della sussistenza di un coordinamento tra i soggetti partecipanti

risulta, peraltro, rafforzata dai legami societari intercorrenti tra il CNS e MFM, figurando quest'ultima tra le consorziate aderenti al CNS.

27. In considerazione della rilevanza comunitaria della procedura di gara in questione e del fatto che i servizi oggetto della gara interessano l'intero territorio nazionale, l'intesa, allo stato, appare idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri. Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento verrà valutata ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte sopra descritte poste in essere dalle società Consorzio Nazionale Servizi Società cooperativa, EXITone S.p.A., Kuadra S.p.A. e Manutencoop Facility Management S.p.A. sono suscettibili di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Consorzio Nazionale Servizi Società cooperativa, EXITone S.p.A., Kuadra S.p.A. e Manutencoop Facility Management S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Manifatturiero e Servizi" di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Alessandra Schiavina;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Manifatturiero e Servizi" di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2015.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella